

LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN ESPAÑA Y EN EUROPA

Santiago PÉREZ-NIEVAS MONTIEL*

Cristina DANIELA VINTILA**

Resumen

En las últimas décadas, la reagrupación familiar se ha convertido en un fenómeno de creciente intensidad, contribuyendo a un importante incremento del flujo poblacional extranjero en las sociedades europeas. A veces vinculada con la idea de inmigrantes dependientes, otras veces concebida como estrategia de inserción laboral, la migración por razones familiares resulta un factor clave del asentamiento de los flujos migratorios. Retomando parte de la literatura sobre el auge de este fenómeno en la Europa de mediados de los setenta, el presente artículo pretende analizar el actual proceso de policy-making en el ámbito de la reagrupación familiar; tanto español como europeo. Prestando especial atención a los menores como familiares reagrupables, el estudio destaca la evolución reciente de las respuestas políticas del gobierno español ante la intensificación de la inmigración y la analiza en contraste con la diversidad de las normativas europeas en este ámbito. El artículo lleva a cabo también una primera evaluación de los resultados o outcomes de dichas políticas en la práctica migratoria, también desde un enfoque comparado.

Palabras clave

Reagrupación familiar, menores inmigrantes, diseño de las políticas, outcomes, España, Europa.

Key Words

Family reunification, immigrant children, policy design, outcomes, Spain, Europe.

* Profesor Contratado-Doctor del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: santiago.pereznievas@uam.es.

** Doctoranda del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UAM y becaria JAE Predoc del Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CCHS/CSIC). Correo electrónico: cristinadaniela.vintila@cchs.csic.es.

SUMARIO: I. Introducción; II. La reagrupación en perspectiva comparada; 1. Los años setenta: la paradoja de la reagrupación familiar en el centro y norte de Europa; 2. La reagrupación familiar en el nuevo contexto migratorio: 2000-2010; III. La reagrupación familiar en España; 1. Características de los flujos migratorios en España (2000-2010); 2. La evolución del régimen de reagrupación familiar en el derecho español; IV. España en el contexto europeo; 1. El diseño de las políticas en Europa: la reagrupación familiar y la reagrupación de menores en perspectiva comparada; 2. Los resultados de las políticas en una selección de países europeos; V. La situación en España: los resultados de la política de reagrupación familiar; VI. Conclusiones; VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La reagrupación familiar es una de las principales fuentes del aumento de los flujos migratorios contemporáneos en las sociedades europeas. Considerada como una forma «especial» de inmigración, dadas sus características particulares en contraste con los flujos de carácter laboral, la reagrupación por razones familiares es un creciente objeto de estudio en el ámbito académico europeo. Su suscripción al régimen de derechos humanos, su intensidad creciente, sus implicaciones normativas y sus implicaciones en términos de integración de los familiares reagrupados destacan como argumentos justificativos de la complejidad y relevancia de este fenómeno para las migraciones europeas (Bogenschnieder 2006; Zlotnik 2006; Robila 2009).

Sin embargo, la literatura académica sobre la reagrupación familiar es todavía escasa, pues sólo recientemente se ha considerado la reagrupación como una vía sustantiva de llegada de nuevos inmigrantes (Moch 2003; González Ferrer 2006). De hecho, las primeras investigaciones sobre el tema tendieron a destacar su rango secundario frente a otras formas de inmigración, subrayando su intensificación en el mapa migratorio europeo como respuesta a las políticas restrictivas de gestión de flujos laborales desde mediados de los setenta (Blanco 2006; Geddes 2006; Messina 2007).

Retomando parte de esta literatura, el presente artículo plantea un contraste de las características y la magnitud del proceso de reagrupación familiar entre los antiguos y los nuevos países receptores en dos etapas migratorias distintas: los flujos migratorios de los años setenta frente a la fase actual de las migraciones europeas. ¿Siguen hoy, los países del sur de Europa, las mismas políticas migratorias que las que implementaron, hace cuatro décadas, los países del centro-norte europeo? ¿Cuál es el impacto de la adopción de políticas migratorias restrictivas sobre los flujos de reagrupación familiar? ¿Tienen dichas políticas los resultados deseados en la práctica real, o, tal como ocurrió en los años setenta, la intensificación de la reagrupación familiar deviene en consecuencia «natural» de la incorporación masiva de flujos laborales, independientemente de las medidas adoptadas al respecto? A pesar de su relevancia, estos interrogantes todavía están por contestar puesto que la mayor parte de los análisis que toman la reagrupación como objeto de estudio se han limitado casi exclusivamente a la evolución de este fenómeno en los países con mayor tradición migratoria.

Este artículo quiere cubrir este vacío, tomando como referencia concreta el proceso de reagrupación familiar en el ámbito migratorio español, sin renunciar por ello a una perspectiva comparada. En este sentido, nuestro trabajo pone de manifiesto, primero, la evolución de la reagrupación familiar como una de las dimensiones de la política migratoria que más cambios legislativos ha registrado últimamente, en su mayoría hacia una mayor restrictividad en el diseño de las medidas adoptadas al respecto. Segundo, empleando los datos de MIPEX y European Migration Network, pretendemos contrastar la normativa española de reagrupación familiar con la de otros países europeos, prestando especial atención al caso de los menores como familiares reagrupables. Y, por último, indagamos sobre el posible impacto sustantivo de esta diversidad normativa en flujos familiares de distintas intensidades, centrándonos en los *outcomes* o resultados de las políticas, con datos sobre reagrupación familiar y reagrupación de menores, tanto en el ámbito español como en otros contextos receptores del entorno europeo.

II. LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN PERSPECTIVA COMPARADA

1. LOS AÑOS SETENTA: LA PARADOJA DE LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN EL CENTRO Y NORTE DE EUROPA

El auge sustantivo de la reagrupación familiar en Europa tiene sus raíces en las políticas adoptadas por los gobiernos europeos, desde mediados de los sesenta, a fin de restringir la entrada masiva de inmigrantes dentro de su territorio. Esto resulta contradictorio dado que una política restrictiva debería traducirse en una disminución de los flujos migratorios y no al contrario. Sin embargo, esta paradoja fue el resultado de las características particulares de la inmigración europea de postguerra y del modo en el que la crisis económica de 1973 afectó a dichos flujos migratorios.

El período comprendido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la recesión económica en los años setenta coincidió con un ciclo de intensos movimientos migratorios en casi todo el continente. Los primeros flujos respondían fundamentalmente a una lógica económica cuyo principal incentivo fueron los intensos programas de reclutamiento de trabajadores extranjeros puestos en marcha por los gobiernos del centro-norte europeo. El objetivo detrás de estos programas era la reconstrucción de las economías europeas devastadas por la guerra, y la magnitud de la importación de mano de obra extranjera fue impresionante: durante casi dos décadas, hasta principios de los setenta, aproximadamente treinta millones de inmigrantes entraron en los países europeos, la mayoría de ellos como trabajadores invitados, *guestworkers* o *gastarbeiter* (Messina 2007).

Estos movimientos poblacionales a gran escala seguían principalmente una trayectoria Sur-Norte dado que encontraban su procedencia principalmente en el conjunto de la cuenca mediterránea, incluidos los países del sur de Europa (Castles y Miller 2004). Estos flujos migratorios se percibían como un fenómeno temporal: los países receptores compartían la idea de que el alcance de un nivel satisfactorio de desarrollo económico supondría una finalización del proyecto migratorio e, implícitamente, el retorno de los migrantes a sus países de origen (Blanco 2006).

La crisis del petróleo de 1973, sin embargo, puso de manifiesto lo equivocado de esta percepción (Moch 2003; Geddes 2005). Enfrentados a un panorama de intensa recesión económica, los gobiernos europeos decidieron reconfigurar su posición en relación a los trabajadores extranjeros y optaron por políticas restrictivas de los flujos migratorios laborales, en un doble sentido (Arango 2005): por un lado, se terminaron los acuerdos de reclutamiento y se implementaron programas de retorno voluntario de los trabajadores extranjeros; mientras que, por otro, se aplicaban medidas de bloqueo de la posible entrada de nuevos inmigrantes, a fin de prevenir su incorporación en el mercado laboral (González Ferrer 2006).

Estas intervenciones, sin embargo, no tuvieron el resultado deseado sino el contrario, de tal modo que, en lugar de frenar la llegada de nuevos flujos, esta línea de actuación política favoreció una inmigración secundaria, ajena a los criterios económicos (Constant 2003; Messina 2007). Enfrentados al riesgo de no poder volver en caso de viajar a sus países de origen, muchos de los trabajadores extranjeros optaron por reagruparse con sus familiares en el propio país receptor (Castles y Miller 2004), de tal modo que ésta se convirtió en una de las vías de entrada más frecuentes, principalmente por los menores riesgos asociados. Dada su adscripción al régimen de derechos humanos, a través del reconocimiento del derecho a la vida en familia, las entradas de extranjeros por reagrupación familiar «escapaban» de los controles restrictivos de las autoridades receptoras, con el resultado de que los países europeos tuvieron, en principio, un menor margen de maniobra para restringir este tipo específico de movimientos poblacionales.

Esta respuesta individual de los migrantes a la crisis económica dio lugar, por lo tanto, a nuevos flujos laborales, tanto en lo tocante a sus objetivos, como por lo que se refiere a sus sujetos y la composición sociodemográficas de los flujos. A diferencia de los movimientos laborales altamente masculinizados, los flujos por reagrupación familiar estaban constituidos principalmente por los hijos y esposas de los trabajadores ya incorporados en los países europeos (Constant 2003; Dustman 2003; Geddes 2006). Y los datos no dejan lugar de duda acerca de la magnitud del fenómeno: como subraya Messina (2007), durante esta segunda ola migratoria, en países como Francia, Reino Unido o Suiza, la tasa de permisos de residencia expedidos a los familiares reagrupados llegó a doblar la tasa de permisos otorgados por motivos laborales.

Sin embargo, conforme a esta intensidad de la reagrupación familiar, sus efectos negativos relacionados con la inserción de los *newcomers* en las sociedades receptoras, particularmente desde el punto de vista económico, no dejaron de hacerse visibles. Como han destacado varios autores, una de las primeras consecuencias fue el incremento del fenómeno de dependencia, no sólo a la vista de la reagrupación intensa de hijos menores de los inmigrantes, sino también considerando la situación de los cónyuges. Dado que su incorporación legal en el mercado laboral era difícil de alcanzar, particularmente por las políticas restrictivas impuestas por los gobiernos europeos en un período de recesión económica, muchos de los cónyuges reagrupados quedaron totalmente al cargo de los reagrupantes, lo que supuso un empeoramiento de la situación material de estas familias inmigrantes (Zlotnik 2006; González Ferrer 2008). Otros, para disminuir el riesgo de dependencia económica tuvieron que incorporarse en el mercado laboral irregular, a veces bajo condiciones laborales precarias, lo que tuvo como consecuencia directa el fomento de la economía informal en los países de destino (Castles y Miller 2004; Arango 2005).

2. LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN EL NUEVO CONTEXTO MIGRATORIO: 2000-2010.

El incremento sin precedente del fenómeno de reagrupación familiar en Europa a mediados de los setenta puso de manifiesto las limitaciones de los países receptores para gestionar flujos poblacionales masivos. Casi cuatro décadas después de esta transformación del mapa migratorio europeo, una nueva crisis económica de impacto global vuelve a poner la inmigración como cuestión prioritaria en la agenda política de los gobiernos. El posible impacto de la recesión económica iniciada en 2008 sobre la reconfiguración de los flujos migratorios resulta particularmente relevante en el caso de los países del sur de Europa.

Desde mediados de los ochenta, estos países se convirtieron en los nuevos protagonistas del escenario migratorio en Europa. En tal contexto, cabe preguntarse si, dado su nuevo rango, los gobiernos del sur de Europa van a actuar en materia migratoria tal como lo hicieron los países del centro-norte europeo hace casi cuarenta años. Y, en caso afirmativo, ¿en qué medida la aplicación de políticas restrictivas de los flujos de carácter laboral tiene su correspondencia práctica en un incremento de los flujos por reagrupación familiar? Yendo más allá, ¿Están los países del sur de Europa transitando hacia una nueva fase migratoria –similar a la evolución que sus vecinos del norte hicieron hace cuarenta años– con un predominio de los flujos migratorios por vínculos familiares sobre los flujos de carácter laboral?

Antes del análisis de estas cuestiones con referencia a España, algunos indicios señalan que lo que ocurra en el sur de Europa podría asemejarse a lo que ocurrió en el norte. En otros aspectos, sin embargo, la historia migratoria de una y otra zona es distinta.

La primera similitud está en la intensidad de los nuevos flujos hacia el sur de Europa en la última década, similar a la que vivió el centro-norte de Europa en los años de posguerra. En segundo lugar, a pesar de algunos cambios en los países de procedencia –a lo que nos referiremos seguidamente–, la nueva inmigración hacia el sur de Europa está constituida fundamentalmente por flujos laborales. Tal como ocurrió hace décadas en países como Alemania, Francia, Holanda o Reino Unido, el crecimiento constante y sostenido de la población extranjera residente en los países del sur se debe en gran parte a la entrada masiva de trabajadores extranjeros. De nuevo, este *stock* migratorio laboral es el resultado de un importante incremento de la demanda de mano de obra extranjera, particularmente en algunos sectores económicos de difícil cobertura con trabajadores autóctonos. Los inmigrantes suelen incorporarse principalmente en sectores como la construcción, la agricultura o el trabajo doméstico, satisfaciendo así la demanda de mano de obra mal cualificada y poco remunerada de sus países receptores.

En otros aspectos, sin embargo, la situación actual de los países del sur de Europa es distinta a la que caracterizaba a sus vecinos del norte en los años setenta. Una primera diferencia hace referencia a sus respectivas trayectorias en el control de flujos. Quizás bajo la lógica de los beneficios económicos sustantivos de esta inmigración laboral masiva, quizás por la velocidad sin precedentes con la que se ha producido o quizás por la falta de experiencia de los gobiernos en ofrecer respuestas políticas ante estas dinámicas migratorias, lo cierto es que el control de flujos migratorios ha sido, hasta recientemente, una cuestión poco visible en las

actuaciones políticas de los gobiernos del sur. Como subrayan Cebolla y González Ferrer (2008), particularmente en el caso español, las autoridades han carecido de un enfoque coherente sobre el posible impacto del fenómeno migratorio, de tal modo que las medidas del gobierno han sido más bien adaptativas, sin una planificación sistemática de la política migratoria a medio o largo plazo. No obstante, la tendencia de los últimos años deriva hacia una mayor restrictividad en el control de flujos, así como a una mayor visibilidad de esta política.

Esta falta de control, asociada a un mayor peso de la economía informal en cada uno de estos países, ha conllevado una segunda diferencia con respecto a la de los países del centro-norte de Europa en los años setenta: la proporción, mucho mayor, de los flujos irregulares en el conjunto de flujos migratorios, lo que se ha identificado como una característica estructural de las nuevas migraciones hacia el sur de Europa (Baldwin Edwards 2001; Blanco 2006; Triandafyllidou 2010). La inmigración de carácter irregular se ha hecho también más frecuente en el centro-norte de Europa en las dos últimas décadas, pero no lo era en los años setenta (Messina 2007). Esta diferencia hace más probable que el proceso de reagrupación familiar que se está llevando a cabo –y el que se lleve a cabo en un futuro próximo– en los países del sur sea también por vía informal o a través de una reagrupación «de hecho» que resulta más difícil de cuantificar.

Un tercer y último factor diferencia las dos situaciones es el de la trayectoria de los flujos. Si en los años setenta predominaba un flujo Sur-Norte desde la Cuenca del Mediterráneo hacia los países del centro y el norte de Europa, en la última década, cuando los países del sur de Europa han sido los máximos receptores netos de inmigración, a aquella trayectoria se le ha sumado una segunda Este-Oeste, con el añadido de la reciente integración de los países del este a la UE de la libre circulación de ciudadanos, lo que modifica sustantivamente el marco legal en el que tiene y tendrá lugar la reagrupación familiar para un sector muy relevante de los stocks migratorios en el sur de Europa.

A la vista de todo lo anterior, en las siguientes páginas indagamos sobre la posibilidad del comienzo de un nuevo ciclo migratorio por razones familiares en los países del sur de Europa. Tomando como referencia el caso español, que destaca por el crecimiento más espectacular de población extranjera en los últimos años, analizamos la respuesta política de los sucesivos gobiernos españoles, con particular énfasis en la comparación de la política española de reagrupación familiar con la de otros países europeos, así como en los resultados visibles de dichas políticas en la práctica de la reagrupación.

III. REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN ESPAÑA

1. CARACTERÍSTICAS DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA (2000-2010)

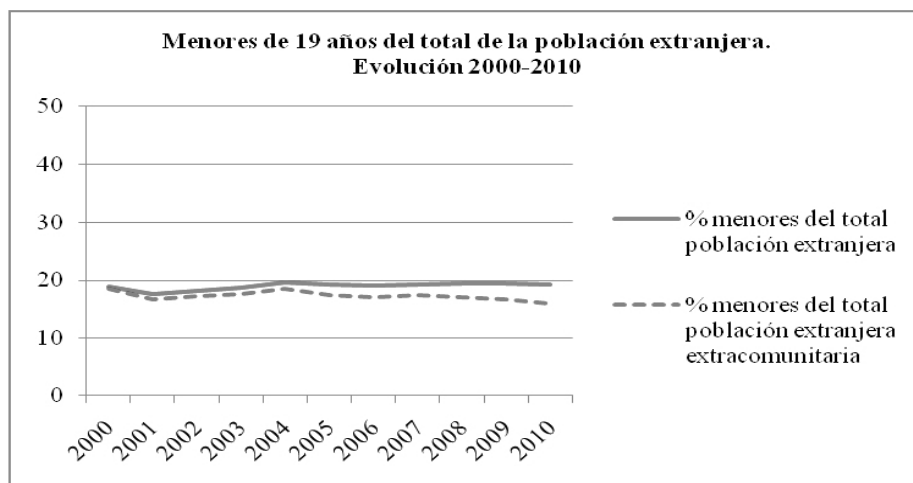
Como se ha destacado en páginas anteriores, España es uno de los países cuya trayectoria migratoria ha conocido cambios más importantes en las últimas décadas, pasando de ser una sociedad emisora a un país receptor neto de inmigrantes. A la

vista de esta transformación, hoy día España destaca como uno de los países que más extranjeros acoge del total de los inmigrantes que entran en el espacio comunitario, con flujos de población extranjera en constante aumento. Prueba de ello son los datos del Padrón Municipal que muestran que en tan sólo diez años, la tasa de población extranjera residente en el territorio español ha pasado desde un 2,3 por cien del conjunto de la población en 2000 a un 12.1 por cien en 2009 (INE 2010).

Por otro lado, estos flujos migratorios destacan no sólo por su elevada magnitud, sino también por su diversidad, si se considera que este país se ha convertido en una sociedad de destino tanto para nacionales de otros Estados miembros de la UE como para flujos extranjeros de procedencia extracomunitaria. De nuevo, empleando el Padrón Municipal como fuente de referencia, observamos que, en el período 2000-2010, la tasa de extranjeros extracomunitarios se ha situado siempre por encima del 55 por cien del total de población extranjera residente. Los colectivos más representados de extranjeros extracomunitarios son los marroquíes (11,1 por cien del total de la población extranjera en 2009), los ecuatorianos (7,2 por cien), los colombianos (5,2 por cien) y los bolivianos (3,9 por cien) (INE 2010). A la vista de su representatividad en los stocks migratorios y puesto que la reagrupación ordinaria define como sujetos activos a los no-nacionales extracomunitarios, estos son, por lo tanto, los colectivos que muestran mayor potencial de reagrupación familiar en el ámbito español.

Pero, ¿en qué medida este elevado potencial de reagrupamiento se mantiene para el caso especial de los menores? El gráfico 1 intenta aproximarse a esta cuestión, mostrando que en la última década los menores nacidos en el extranjero han constituido una parte sustantiva de los flujos migratorios, tanto en lo que se refiere al conjunto de los flujos, como en el caso específico de los colectivos extracomunitarios.

Gráfico 1. Evolución de la población extranjera: menores de edad, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón municipal, INE, varios años.

En concreto, este colectivo específico de menores de edad ha formado casi una quinta parte del total de los flujos, con lo cual cabe esperar que la entrada de

muchos de ellos en el territorio español se ha debido a la dimensión familiar del proceso migratorio, bien sea de manera formal (reagrupación familiar de derecho) bien de modo informal (reagrupación de hecho).

Ahora bien, a la vista de estos indicadores del potencial de reagrupamiento de los residentes extranjeros, conviene preguntarse acerca de la respuesta política del Estado español ante la posible incorporación de estos nuevos flujos. A fin de realizar un examen de esta cuestión, el siguiente apartado analiza la evolución de las políticas que las autoridades españolas han puesto en marcha en materia de reagrupación familiar, poniendo el énfasis en los cambios legislativos más destacables introducidos al respecto en la última década.

2. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN EL DERECHO ESPAÑOL

La política de reagrupación familiar destaca en el conjunto del Ordenamiento jurídico español⁽¹⁾ como uno de los ámbitos que mayores cambios legislativos ha experimentado en los últimos años, sobresaliendo también por haber sido una cuestión clave en los debates políticos y jurídicos vinculados al tema de la extranjería (Anghel y Vegas 2010). De hecho, el gran número de modificaciones que se han llevado a cabo en un período bastante limitado de tiempo dejan constancia, por un lado, de la falta de experiencia del gobierno español para ofrecer una respuesta política sistemática ante la llegada masiva de flujos migratorios, y, por otro, de la creciente conciencia del legislador de la necesidad de mejorar la gestión de los mismos.

Pese a que la política general de reagrupación familiar ha conocido distintas reformas, en el ámbito concreto de la reagrupación de menores, el legislador no ha introducido cambios sustantivos, de tal modo que la referencia jurídica al estatuto de los menores como familiares reagrupables no ha sufrido modificaciones desde su introducción. Sin embargo, algunas de las mencionadas reformas afectan implícitamente a la posibilidad de reagrupación de menores al introducir una mayor restrictividad con respecto a los requisitos que han de cumplir los reagrupantes lo que afecta, de modo indirecto, a los derechos de los reagrupables, en este caso los menores.

La principal regulación de esta política de reagrupación familiar en España se ha desarrollado al amparo de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, aunque sus sucesivas reformas han dado lugar a importantes cambios legislativos⁽²⁾. La Ley 4/2000 marcó el primer paso, en la legislación española, hacia la introducción de la reagru-

(1) En el análisis de la evolución normativa del régimen español de reagrupación familiar se hará referencia estrictamente a la reagrupación ordinaria, cuyos sujetos son los extranjeros extracomunitarios residentes en el territorio español. Los no-nacionales procedentes de algún otro Estado Miembro de la UE conforman una categoría distinta, entrando al amparo del Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero de 2003. Dichos no-nacionales no tienen la necesidad de solicitar la reagrupación familiar ya que el régimen comunitario al que subscriben reconoce su libre circulación, establecimiento y trabajo en cualquier otro Estado Miembro de la Unión.

(2) La primera Ley de Extranjería es la LO 7/1985, pero dicha normativa no hace ninguna referencia a la integración social de los inmigrantes, con lo cual el derecho de los extranjeros residentes de reagrupar a sus familiares resulta completamente ausente de su texto legislativo.

pación familiar como derecho sustantivo de los extranjeros. Considerada en su momento como uno de los mandamientos legales más progresistas del entorno comunitario en materia de integración de los inmigrantes, la Ley 4/2000 dedica un artículo especial (art. 16) a la reagrupación familiar. Este artículo, sin embargo, se limitaba a una mera definición de la categoría de familiares reagrupables:

- a) el cónyuge, si no existe separación de hecho o derecho o la celebración del matrimonio por fraude de la ley;
- b) los hijos del residente y del cónyuge, incluidos los adoptados, menores de 18 años, que no se encuentren casados o que presenten algún tipo de incapacidad;
- c) los menores de 18 años o incapaces, cuando el residente extranjero sea su representante legal;
- d) los ascendientes, cuando se demuestra su dependencia respecto del reagrupante;
- e) otros familiares cuya residencia en España podría justificarse por razones humanitarias;
- f) los familiares extranjeros de los españoles, a los que no les fuera aplicable la normativa comunitaria.

Quizás porque resultó insuficientemente desarrollada en lo tocante al procedimiento de reagrupación o quizás porque el aumento masivo de flujos extracomunitarios llevó a una reconsideración a la vista de sus posibles implicaciones para el mercado laboral, lo cierto es que la Ley 4/2000 ha sido reformada hasta cuatro veces en los últimos nueve años (3). Como se mostrará a continuación, muchas de estas reformas han destacado por su carácter en cierta medida peculiar. Por un lado, las reformas subsiguientes han hecho que la política de reagrupación familiar sea cada vez más restrictiva con respecto a los individuos reagrupables pero, al mismo tiempo, se han introducido derechos sustantivos a los familiares reagrupados, bajo la lógica de su exitosa integración en la sociedad española.

La primera de estas reformas, la LO 8/2000, introducía ya ciertos cambios importantes destinados a reducir el ejercicio del derecho de reagrupación familiar por parte de los extranjeros residentes legalmente en España, por lo que varios autores han argumentado a favor de su carácter de reforma inversa (González López 2001; Cebolla y González Ferrer 2008).

El mayor retroceso de la nueva ley hacía referencia a la definición de los familiares que el solicitante puede reagrupar. La Ley 8/2000 suprimía dos de las posibilidades de reagrupación anteriormente existentes, al eliminar los apartados *e)* y *f)* del artículo 16. Por otro lado, en caso de que el titular de la reagrupación fuera el cónyuge, se imponía un período de dos años de convivencia en España durante el cual se limitaba la posibilidad de desvincularse del reagrupante con motivo de obtener una autorización de residencia independiente.

Junto con esto, la ley introducía dos nuevos artículos: artículo 18 (Procedimiento para la reagrupación familiar) y artículo 19 (Efectos de la reagrupación familiar en circunstancias especiales). En el primero, se establecían los requisitos que tiene que cumplir un extranjero residente en España para poder solicitar la reagrupación, una

(3) Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre; Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.

cuestión a la que la normativa anterior no hacía referencia. El artículo establecía que los extranjeros que solicitaran la reagrupación debían demostrar que habían tenido la autorización de residencia en España durante al menos un período de un año; y adicionalmente, demostrar que han realizado la autorización para residir por, al menos, otro año. Junto con esto, los solicitantes tenían que cumplir requisitos complementarios, tales como justificar que disponían de un alojamiento adecuado y de medios económicos suficientes para atender las necesidades de sus familiares.

Pese a estas novedades que, a la primera vista, limitaban la posibilidad de los extranjeros de reagruparse con sus familiares, la nueva ley abría la posibilidad de los residentes que previamente han sido reagrupados de beneficiar, a su vez, de la reagrupación a sus familiares, lo que ha sido denominado como «reagrupación en cadena». De hecho, esta nueva posibilidad normativa vinculada al fenómeno de reagrupación familiar encadenada fue la justificación para una nueva reforma en 2003. En este sentido, la LO 14/2003 (4) respondía claramente a la preocupación del legislador de que la sociedad española pudiera enfrentarse a un incremento exponencial de sus flujos migratorios de origen familiar.

Por ello, esta nueva reforma restringía la solicitud de reagrupación a los individuos previamente reagrupados a la obtención de una autorización de residencia y trabajo obtenida de manera independiente de la del reagrupante inicial. Para los ascendientes reagrupados la limitación iba incluso más lejos al quedar vinculada a un criterio adicional de residencia permanente, así como al requisito de acreditar solvencia económica. Junto con esto, a los ascendientes reagrupados se les limitaba el derecho de solicitar una autorización de residencia independiente a la obtención un permiso de trabajo (LO 14/2003, art. 19, apdo. 3).

Y, finalmente, la cuarta y última ley de reforma de la normativa aplicable en el ámbito de la extranjería en España ha sido vía la LO 2/2009, de 11 de diciembre, cuyas novedades sustantivas han dado lugar a una amplia controversia política. Adoptada en plena crisis económica, esta última ley tiene de nuevo un sentido ambivalente, si bien, por un lado, se introducían nuevas medidas restrictivas, por otro se incluían también novedades que facilitaban la inserción de los familiares reagrupados en la sociedad española.

Los cambios en la dirección de mayor restricción destacaban especialmente en la categoría de los ascendientes como familiares reagrupables, de tal modo que, tras la reforma, los inmigrantes con intención de traer a sus ascendientes deben contar con, al menos, cinco años de residencia legal continuada. En segundo lugar, mediante la modificación del artículo 17.1.d), el legislador impuso un límite inferior de 65 años de edad para los ascendientes de los solicitantes, una medida destinada a restringir la entrada de los ascendientes reagrupados en el mercado laboral español (Moya 2009).

En resumen, en un contexto de constante aumento de los flujos migratorios, la política de reagrupación familiar se ha hecho cada vez más restrictiva tanto por lo que se refiere a los requisitos que se piden a los reagrupantes como en términos de los familiares reagrupables. Sin embargo, tal y como se ha mencionado,

(4) La Ley Orgánica 4/2000 ha sido reformada también por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, pero dicha Ley de reforma no aportó ningún cambio legislativo acerca del derecho a la reagrupación familiar.

estas limitaciones se han visto, en cierto modo, compensadas por una medida de integración positiva muy importante, destinada a disminuir la dependencia económica de los familiares con respecto al reagrupante. La última reforma de 2009 permite al cónyuge y a los hijos mayores de edad del reagrupante incorporarse al mercado laboral sin necesidad de realizar algún otro trámite administrativo (a salvo, por tanto, del período de dos años de dependencia del reagrupante que establecía la ley anterior).

Tras esta revisión, cabe preguntarse cómo se compara la política de reagrupación familiar en España con la implementada por otros países europeos, particularmente los que cuentan con una sustantiva presencia de inmigrantes en su territorio. ¿Destaca el caso español por la restrictividad de sus políticas de reagrupación o, por lo contrario, la respuesta de los sucesivos gobiernos españoles ante esta presión migratoria ha sido más flexible que en otras sociedades del entorno comunitario? Yendo aún más allá, ¿se pueden identificar diferencias sustantivas en el diseño de estas políticas entre los nuevos países receptores del sur mediterráneo y los países del centro-norte europeo, que cuentan con mayor experiencia en la gestión de intensos flujos familiares?

En el siguiente apartado empleamos los datos del *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) y del *European Migration Network*, a fin de ofrecer un contraste entre el diseño de la política española de reagrupación familiar con la de otros países europeos.

IV. ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO

1. EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS EN EUROPA: LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR Y LA REAGRUPACIÓN DE MENORES EN PERSPECTIVA COMPARADA

Como vimos en el apartado anterior, más allá de la preocupación por la integración de los familiares reagrupados, la política general de reagrupación familiar en España se ha hecho cada vez más restrictiva, lo que parece tener correspondencia en una línea de actuación política que empezó ya hace algunos años en otros países del ámbito comunitario.

Efectivamente, el análisis comparado del caso español con la política de reagrupación familiar de otros países de nuestro entorno confirma esta idea. Países con una mayor tradición en la recepción de inmigrantes comenzaron a aplicar, desde principios de la década de los ochenta, políticas destinadas a restringir el derecho de los extranjeros residentes en su territorio a reunirse con sus familiares. Vista como una posible respuesta a la necesidad de limitar la mano de obra excedentaria, la implementación de este tipo de políticas, cada vez más restrictivas, reflejaba un esfuerzo explícito de los gobiernos de dichos países por disminuir el potencial efecto multiplicador de la reagrupación, un proceso que puede constituir una fuente inagotable de retroalimentación de los flujos.

Adicionalmente hubo un intento de uniformización de dichas políticas a través de la adopción de la directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el derecho a la reagru-

pación familiar (no vinculante para Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). Sin embargo, pese a sus objetivos iniciales bastante ambiciosos, la directiva se aprobó tras casi cuatro años de una intensa controversia política, lo que podría ayudar a entender por qué el texto final apenas introdujo cambios frente a las políticas de reagrupación que venían ya implementando los Estados miembros (Gómez Campelo 2009). En concreto, la directiva empleaba una definición restringida de la categoría de familiares reagrupables, limitándola sólo a los miembros de la familia nuclear (cónyuges e hijos menores) y dejando a la apreciación de cada país, a tenor de su propia legislación interna, la posible ampliación de este derecho con referencia a otros familiares. Junto con esto, el texto final de la directiva dejaba un amplio margen de interpretación a los Estados miembros también en lo tocante a los requisitos impuestos a los reagrupantes, con la única excepción del requisito de residencia previa del solicitante. En este sentido, la directiva reconocía el derecho de reagrupación sólo a aquellos que están en posesión de un permiso de residencia de, al menos, un año y que tienen la posibilidad de solicitar la residencia permanente. Por lo demás, la directiva dejaba a la libre apreciación de los países la imposición de requisitos adicionales (disponibilidad de vivienda adecuada, ingresos suficientes o seguro médico) para aquellos extranjeros que deseaban solicitar la reagrupación de sus familiares.

Ahora bien, ¿qué política de reagrupación familiar se aplica en los países de nuestro entorno? Para analizar esta cuestión haremos uso de los informes del proyecto MIPEX así como de los datos sobre migración familiar ofrecidos por el *European Migration Network*. El proyecto MIPEX resume información acerca de cuatro ejes de las políticas de reagrupación familiar (elegibilidad, condiciones de reagrupación, seguridad y derechos reconocidos a los familiares reagrupados), proporcionando un ranking de dichas políticas en los principales países europeos receptores de inmigrantes. Por otro lado, los datos de *European Migration Network* ofrecen información acerca de la evolución reciente de estas políticas, permitiendo destacar las principales similitudes y/o diferencias en la de reagrupación familiar que aplican los gobiernos europeos.

Como resultado de lo anterior, el Gráfico 2 muestra que la política española de reagrupación familiar⁽⁵⁾ resulta mucho más permisiva en contraste con las políticas en este mismo ámbito que aplican países con mayor tradición migratoria, como Francia, Dinamarca, Austria, Alemania, Bélgica o Reino Unido. En estos países, el acceso de los extranjeros a la posibilidad de reunirse con sus familiares encuentra mayores barreras institucionales que en España, articuladas principalmente en torno a cuatro ejes fundamentales:

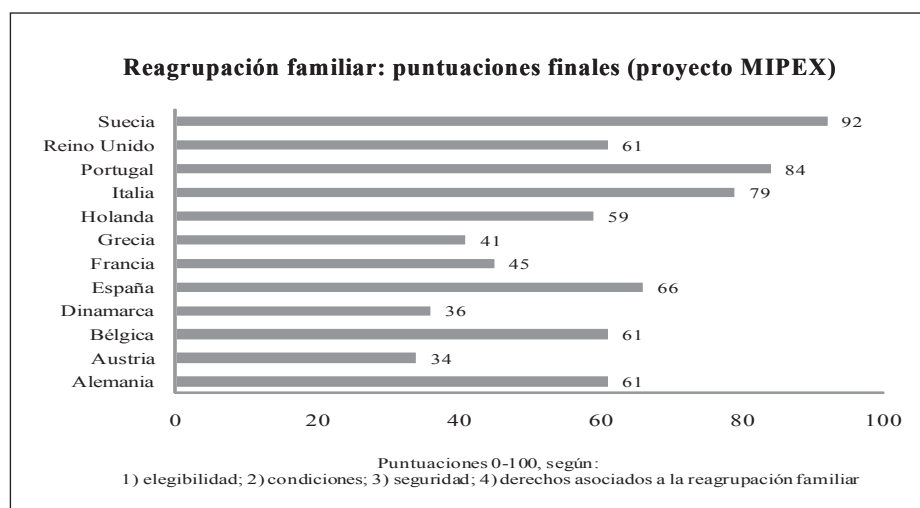
- a) una mayor limitación del colectivo legítimo de familiares reagrupables (sólo miembros de la familia nuclear, cónyuges e hijos menores- Austria, Francia);
- b) un mayor nivel de exigencia de los requisitos de los solicitantes de la reagrupación (principalmente el período de residencia, de hasta tres años después de obtener la residencia permanente, como en Dinamarca);

(5) El proyecto MIPEX toma como referencia el año 2007, con lo cual el ranking de políticas de reagrupación familiar hace referencia al caso español bajo la legislativa anterior, con la LO 14/2003.

c) una mayor limitación de los derechos reconocidos a los familiares, una vez reagrupados (derecho de trabajo restringido, mayor dificultad en obtener un permiso de residencia independiente) y

d) un mayor rigor en las obligaciones que se exigen a los familiares reagrupados (generalmente exámenes y cursos de integración como en Francia, Alemania, Austria, Dinamarca, Holanda).

Gráfico 2. La política de reagrupación familiar en Europa



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de MIPEx, 2007.

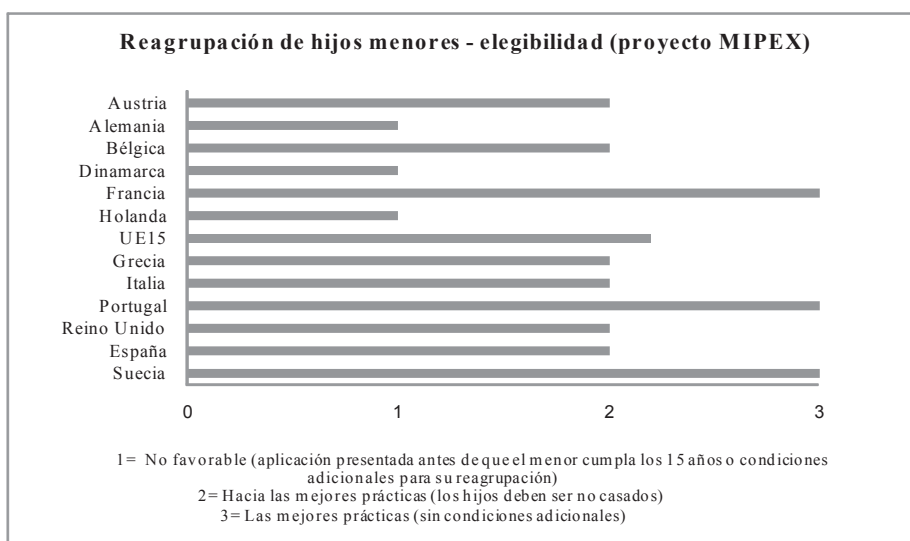
Como consecuencia, una primera conclusión de este análisis comparado de las normativas europeas en materia de reagrupación familiar indica que, como cabía esperar, los países que cuentan con una mayor experiencia migratoria son los que tienden, a su vez, a aplicar políticas más restrictivas de reagrupación familiar. La excepción más notable a este respecto es Suecia. A diferencia de la normativa española, la política sueca destaca por ofrecer la posibilidad a los extranjeros de reunirse con sus familiares al poco tiempo de su llegada, y sin requisitos adicionales al de la residencia. Por otro lado, Suecia también permite con mayor facilidad la reagrupación de los ascendientes en línea directa e hijos mayores de edad, ofreciendo a los reagrupados no sólo el acceso automático al mercado laboral, sino también los mismos beneficios sociales de los que disfruta el reagrupante.

Junto a lo anterior, una segunda observación interesante que permiten los datos resulta del contraste entre la normativa española en materia de reagrupación con la de otros países del sur de Europa que comparten su misma trayectoria en la afluencia de flujos migratorios: Italia, Grecia y Portugal. En este sentido, los datos indican una mayor permisividad de la política de reagrupación familiar de los países del sur en contraste con los países del centro-norte europeo. De ello se deduce que

los países del sur de Europa no se han decantado todavía por una política más restrictiva de reagrupación familiar en la línea adoptada por sus vecinos del norte. La excepción en este sentido es Grecia, cuya política es más parecida a la de Austria o Francia.

Junto con la comparación del conjunto de las políticas de reagrupación familiar, los datos del MIPEx también facilitan información acerca del diseño de estas políticas para el caso concreto de los menores que, generalmente, representan una parte sustantiva de los flujos por razones familiares (Gráfico 3). A diferencia de la reagrupación en un sentido general, existe una mayor homogeneidad entre países en lo que se refiere a la reagrupación de menores. No obstante, también en este caso, los países del sur tienen, en su conjunto, una política más permisiva (especialmente Portugal, donde no se exigen requisitos adicionales a los menores reagrupables) que los países del centro y norte (con las excepciones notables de Francia y, de nuevo, Suecia).

*Gráfico 3. La política de reagrupación de menores de edad en Europa.
Ranking MIPEx*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de MIPEx, 2007.

No obstante, más allá de esta homogeneidad aparente, los requisitos adicionales que a menudo la ley exige a reagrupantes o reagrupables, pueden llevar a una limitación de la práctica efectiva de la reagrupación de menores. El cuadro 1 recoge, usando tanto los datos de MIPEx como los del *European Migration Network*, algunos de estos requisitos adicionales que pueden actuar *de facto* como barreras que obstaculizan la reagrupación de menores.

Cuadro 1. Indicadores de la política general de reagrupación familiar que pueden influir en la reagrupación de menores

País	Régimen de cuotas	Cursos de integración	Mínimo de residencia	Vivienda adecuada	Ingresos suficientes	Seguro médico
Alemania		X		X	X	X
Austria	X	X		X	X	X
Bélgica			X	X		
Dinamarca		X	X			
Francia		X	X	X	X	
Holanda		X	X		X	
Grecia			X	X	X	X
Italia			X	X	X	
Portugal			X	X	X	
Reino Unido			X	X	X	
Suecia						

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *European Migration Network*; para Bélgica, Dinamarca, Italia, Portugal y Francia, los datos proceden del proyecto MIPLEX.

El cuadro 1 pone de manifiesto, una vez más, que los países del centro-norte europeo son lo que imponen un mayor número de requisitos adicionales, restringiendo, por lo tanto, la posibilidad de reagrupación efectiva de hijos menores. Entre los países examinados destaca el caso austriaco y la aplicación del régimen de cuotas anuales de personas reagrupadas. La imposición por parte del gobierno austriaco de un límite máximo de permisos de residencia otorgados por reagrupación familiar (en torno a 5.500 permisos anuales) restringe directamente las posibilidades de los extranjeros residentes en este país de solicitar la reagrupación de todos sus familiares y, de modo implícito, la reagrupación de sus hijos menores.

En segundo lugar, cabe destacar también que la reagrupación de menores puede resultar directamente limitada a la luz del requisito de período mínimo de residencia que se aplica a los padres. A este respecto existe una gran variedad de situaciones, desde países que, acercándose más al caso español, requieren uno o dos años de residencia legal al solicitante de la reagrupación (todos los países del sur a los que hay que añadir Bélgica y Holanda) hasta otros como Reino Unido que exigen un permiso de residencia ilimitado o Dinamarca, cuya política refleja la mayor barrera en la reagrupación de menores, al imponer un período mínimo de tres años tras la obtención del permiso de residencia permanente antes de poder solicitar la reagrupación. Junto con el período de residencia, requisitos adicionales que deben cumplir los padres, como un cierto nivel de ingresos, la adecuación de la vivienda o bien la necesidad de contar con una seguro médico, también pueden influir en su posibilidad efectiva de reagruparse con sus hijos menores de edad.

Y, por último, a estos dos factores se les añade el indicador de los denominados cursos de integración que también pueden convertirse en una barrera explícita a la hora de asegurar la reagrupación de hijos menores. Se trata de una fórmula aplicada generalmente a los antiguos países de inmigración en Europa, como Alemania, Austria, Dinamarca, Holanda o Francia. Estos cursos de integración que deben

cumplir los menores (al igual que otros familiares reagrupables) consisten principalmente en pruebas de idioma, de orientación cívica, o de conocimiento de la vida y de la sociedad del país receptor, en muchos casos condicionando la posibilidad de los menores de obtener un permiso de residencia como familiar reagrupado en el país de residencia de sus padres.

2. LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA EN UNA SELECCIÓN DE PAÍSES EUROPEOS

A la vista de todo lo anterior, los países europeos parecen ofrecer respuestas legislativas bastante diferentes ante el derecho de los no-nacionales residentes en su territorio de reunirse con sus familiares, aunque la convergencia es más aparente en lo que se refiere a la reagrupación de menores. Pero ¿hasta qué punto esta diversidad político-legislativa tiene resultados en la práctica real? Dicho de otro modo, ¿en qué medida las tasas de familiares reagrupados en general o de menores reagrupados, en particular, responden al sentido restrictivo o permisivo de la normativa vigente en cada país? ¿Cuáles son los resultados u *outcomes* de las políticas de reagrupación familiar? ¿Suelen ser los países que aplican políticas más restrictivas (particularmente países de mayor tradición migratoria) aquellos en los que los inmigrantes hacen menos uso de su derecho de reunificarse con sus familiares?

Pese a la gran relevancia que conllevan estos interrogantes, cualquier intento de cuantificación, a nivel agregado, del número de familiares reagrupados anualmente en cada país europeo resulta una tarea bastante complicada. La principal barrera a la que se enfrentan este tipo de estudios es la disponibilidad de los datos y la inexistencia de información estadística que permita hacer un análisis completo del fenómeno de la migración familiar en la práctica real. Aún así, los datos ofrecidos por la OCDE y la *European Migration Network* permiten hacer algunas aproximaciones sobre el impacto de estas políticas en la práctica de la reagrupación.

En primer lugar, conviene hacer referencia al impacto de la reagrupación familiar en los flujos migratorios actuales que llegan a los países europeos, particularmente a la vista de su contraste con la inmigración meramente laboral. El informe *International Migration Outlook* de OCDE de 2010 sirve como punto de análisis de la comparación de las categorías de admisión de inmigrantes entre aquellos países de la UE que más extranjeros acogen dentro de su territorio.

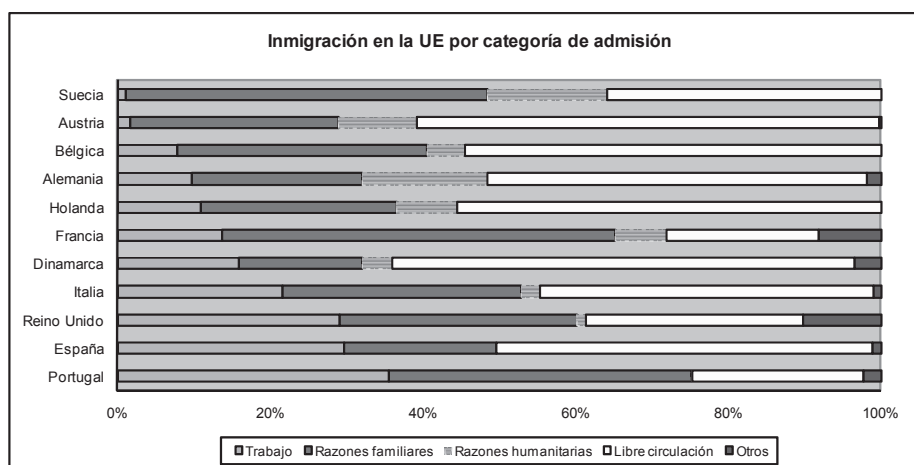
Como se puede apreciar del Gráfico 4, en casi todos los países, la migración por razones familiares sigue representando una parte sustantiva de las entradas de extranjeros, pasando desde un 16,1 por cien del total de las llegadas en países como Dinamarca hasta un máximo de 47,3 por cien o incluso 51,9 por cien del total de las entradas de aquel año en Suecia y Francia, respectivamente. A la vista de los datos, después de la migración intra-UE, la migración por razones familiares representa, en la mayoría de los casos, la vía más frecuente de la llegada de extranjeros y, lo más importante, dicha inmigración familiar resulta tener mayor peso en la mayoría de los países europeos que los flujos laborales *strictu sensu*.

De hecho, con la excepción de Francia, los datos parecen mostrar que la tasa de inmigrantes que entran en los países europeos por motivos familiares del total de las entradas anuales suelen presentar mayores niveles en aquellos contextos que

ofrecen políticas más flexibles de reagrupación familiar (Suecia, Portugal, Italia, Bélgica), mientras que países que cuentan con políticas más restrictivas de reagrupación reciben mucho menos inmigrantes por razones familiares que por otros motivos (Dinamarca, Austria, Holanda).

Sin embargo, estas pautas deben interpretarse con cierta cautela. En primer lugar, porque hacen referencia sólo a las entradas de familiares de extranjeros extracomunitarios, con lo cual, en aquellos Estados miembros que cuentan con stocks migratorios importantes procedentes de países del este recién ingresados a la UE, la reagrupación familiar de facto se puede realizar bajo el régimen comunitario de «libre circulación». Adicionalmente, cabe destacar que los datos reunidos en el informe de la OCDE hacen referencia a la migración familiar en general y no a la reagrupación en concreto. Es decir, los datos incluyen también otras formas de migración familiar como puede ser la migración para la formación de familias. A diferencia de la reagrupación propiamente dicha, cuya lógica resta en la existencia de una familia, en el país de origen, con anterioridad a la decisión de emigrar, la migración para la formación de familias representa una forma de admisión de nuevos inmigrantes a fin de constituir una pareja en el propio país receptor (Cebolla y González Ferrer 2008, 83).

Gráfico 4. Inmigración por razones familiares en los países europeos



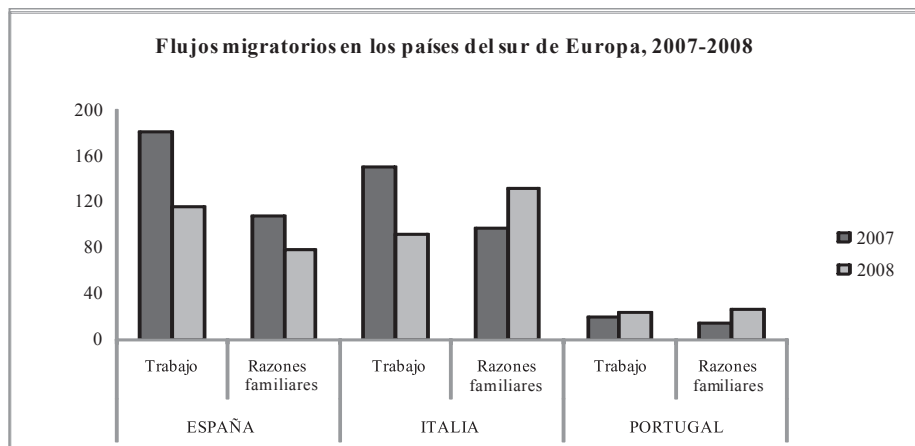
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del informe OCDE, *International Migration Outlook*, 2010. Los datos hacen referencia al año 2008.

Junto con esto y a la vista de la aclaración anterior, a partir de los datos procedentes de la misma fuente, el Gráfico 5 recoge información acerca del contraste entre los flujos definidos como laborales y aquellos débitos a una migración familiar en el caso específico de los países del sur de Europa (6). El contraste entre los datos de flujos migratorios de 2007 y 2008, particularmente en los casos de Italia y Portugal, sugieren que, tal y como planteábamos al comienzo del artículo, los países del sur de Europa parecen encontrarse en el comienzo de un nuevo ciclo migratorio, en el que

(6) Los datos de la OCDE no están disponibles para el caso de Grecia.

los flujos de carácter laboral tienen un rango secundario frente la migración familiar. Como muestran los datos, en ambos países se observa una relación negativa entre los flujos laborales y los de migración familiar: a medida de que disminuyen los flujos laborales se incrementan las entradas de nuevos migrantes por razones familiares. Sin embargo, esta tendencia no es tan evidente en el caso español, donde observamos que a pesar de que los flujos meramente laborales disminuyeron de 2007 a 2008, esto no ha conllevado un aumento de los flujos familiares sino todo lo contrario.

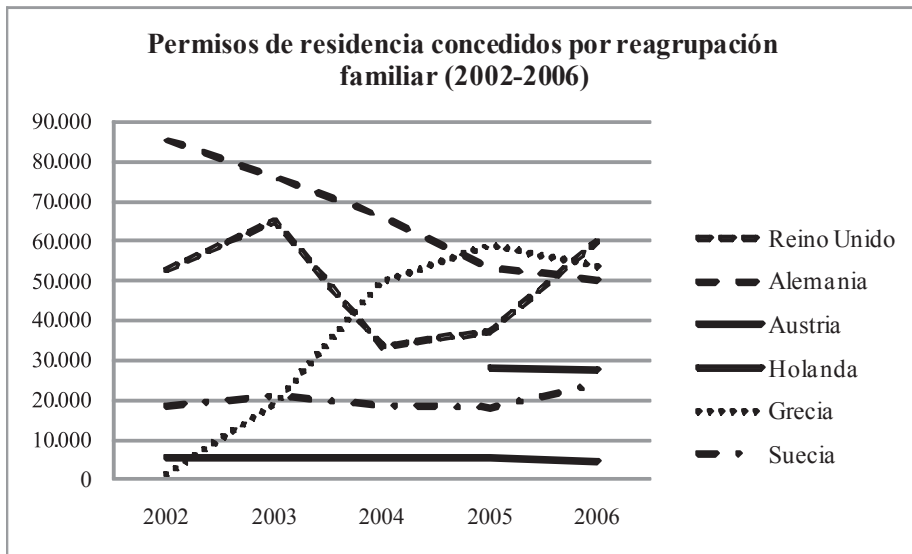
Gráfico 5. *Flujos laborales y familiares en los países del sur de Europa, 2007-2008. Miles*



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del informe OCDE, *International Migration Outlook*, 2010. Los datos hacen referencia al año 2008.

Junto con estos datos de la OCDE, también la *European Migration Network* es una fuente útil a la hora de evaluar los resultados o *outcomes* de las políticas de reagrupación familiar en Europa. El Gráfico 6 reúne los permisos de residencia concedidos en seis países europeos expresados en números absolutos, lo que nos obliga, por supuesto, a interpretarlos con cautela: en este sentido, los niveles muy superiores de permisos de residencia concedidos en Alemania y Reino Unido en relación a Suecia responden a que los *stocks* migratorios y, por tanto, el potencial de reagrupación de los dos primeros países es muy superior al del país escandinavo. Pese a ello, los datos relativos a Grecia resultan de particular interés. A pesar de que este país ha adoptado una de las políticas más restrictivas en materia de reagrupación familiar del entorno europeo, en la práctica, ha registrado un fuerte incremento de los flujos por reagrupación familiar, llegando a tener, entre 2005 y 2006, en números absolutos una tasa de reagrupación equiparable a la de Alemania o el Reino Unido. Pero la excepción del caso griego debe ser interpretada a la luz de su trayectoria migratoria distinta, dado que, a diferencia del resto de los países del Gráfico, Grecia cuenta con una tradición migratoria bastante reciente. A la vista de esta diferencia, los datos parecen indicar que este país está experimentando, en fechas recientes, una reconfiguración de sus flujos migratorios, siguiendo una trayectoria migratoria que se hizo visible décadas antes en los países del centro-norte europeo. En este sentido, los datos muestran no sólo que en los flujos migratorios hacia Grecia predomina la razón familiar, sino que son indicativos también del proceso de asentamiento de la población extranjera ya residente en el país.

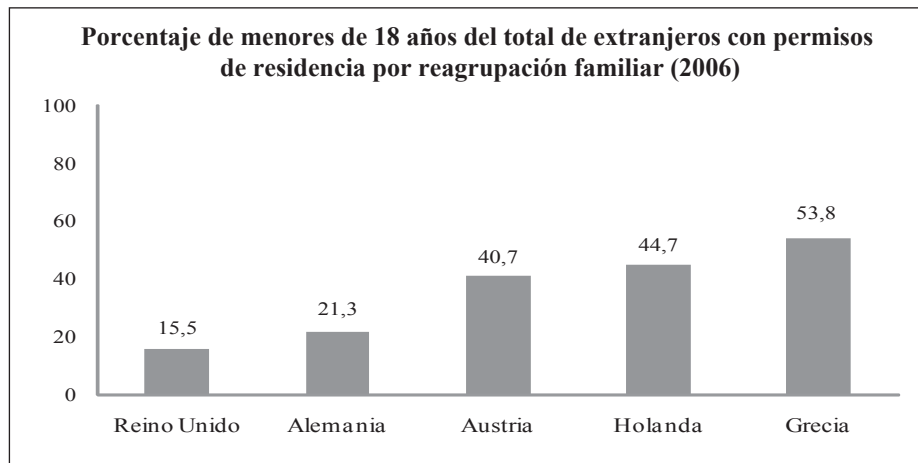
Gráfico 6. Reagrupación familiar en los países europeos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *European Migration Network*, 2008.

De hecho, esta tendencia se confirma cuando nos fijamos en el porcentaje que representan los menores del total de familiares reagrupados. Si consideramos que, tal como se ha destacado en la literatura, la reagrupación de hijos menores es un indicador fiable de la intención de los extranjeros de establecerse permanentemente en el país receptor (González Ferrer 2008), el Gráfico 7 aporta evidencia empírica para confirmar la entrada de Grecia en la medida en la que los menores representaban, en 2006, más de la mitad del colectivo general de familiares reagrupables.

Gráfico 7. Reagrupación familiar de menores en los países europeos en 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *European Migration Network*.

V. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA: LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS DE REAGRUPACIÓN FAMILIAR

Después de esta aproximación a los resultados de las políticas de reagrupación familiar en el ámbito europeo, en esta última parte nos centramos en los resultados de dicha política en el caso concreto de España. Dicho de otro modo, intentaremos acercarnos a la magnitud del fenómeno de reagrupación familiar en el ámbito español en los últimos años, examinando sus principales características así como su aplicación concreta en el caso específico de los menores reagrupados.

Sin embargo, en este punto conviene destacar, una vez más, que una de las principales barreras a las que se enfrentan los estudios dedicados a la reagrupación familiar en España tiene que ver con las dificultades de acceso a los datos referentes al número de personas que entran cada año en el territorio español mediante esta vía de acceso. La inexistencia de datos sistemáticos al respecto dificulta una evaluación realista de la intensidad de las migraciones por reagrupación familiar en relación al número absoluto de flujos migratorios.

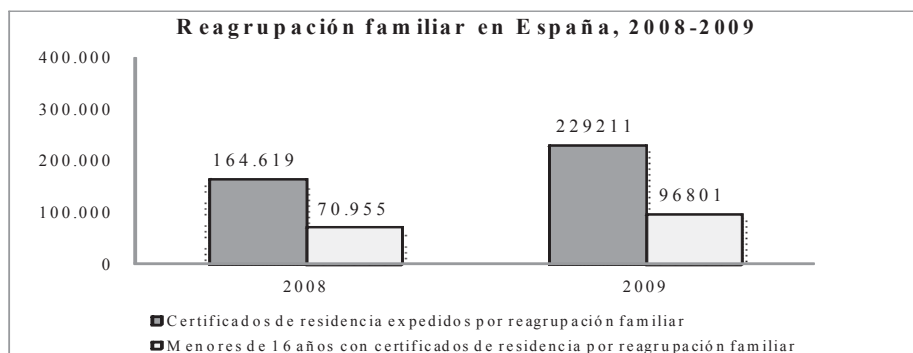
Para hacer una aproximación a este fenómeno en el caso español, nuestra principal fuente de datos son los Anuarios de la Secretaría de Inmigración e Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Dichos Anuarios proporcionan información acerca de la reagrupación familiar como motivo específico de concesión de residencia sólo desde 2008. Sin embargo, para una aproximación del fenómeno en el período anterior, emplearemos los datos procedente de la misma fuente en relación a las autorizaciones iniciales de residencia expedidas en España, estableciendo la diferencia por tramos de edad a la hora de identificar la evolución en la tasa de menores que han sido autorizados a residir en el territorio español en los últimos años. Y, finalmente, a estos datos añadiremos los procedentes de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (INE 2007), a fin de obtener un mejor panorama de la composición de los stocks migratorios de menores de edad en España, particularmente a la vista de la gran diferencia esperada entre la reagrupación familiar de hecho y de derecho, lo que, como ya señalamos al comienzo, cabe esperar que sea un rasgo característico de los países del sur de Europa.

Una vez aclarada esta limitación de los datos disponibles, el Gráfico 8 muestra información acerca del número de certificados de registro o tarjetas de residencia en vigor expedidas por reagrupación familiar para el período 2008-2009, indicando también el número de dichos permisos que corresponden a los menores de 16 años. Como se puede apreciar, la reagrupación familiar en España ha registrado un incremento significativo para dicho período. De hecho, si ponemos estos datos en relación a los datos de la OCDE podemos llegar a la conclusión de que también en España empieza a observarse la pauta registrada en otros países del sur de Europa (Italia, Portugal), en el sentido de una transición hacia un nuevo período migratorio con predominio de los flujos por reagrupación familiar.

Esta pauta se pone de manifiesto también para el caso concreto de los menores de edad que representan, en el período analizado, un colectivo sustantivamente representado del total de flujos por reagrupación familiar en España: casi la mitad de los certificados de residencia otorgados por reagrupación familiar en el período analizado (2008-2009) han sido expedidos para menores de edad. En este sentido los datos de España son parecidos a los que vimos para Grecia, donde más de la mitad de los familiares reagrupados son menores de edad, confirmando no sólo la pauta de asentamiento de los flujos en los países

del sur de Europa, sino también la importancia de la reagrupación de menores en el conjunto de la nueva migración familiar orientada hacia estos países.

Gráfico 8. Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor expedidos por reagrupación familiar, 2008-2009

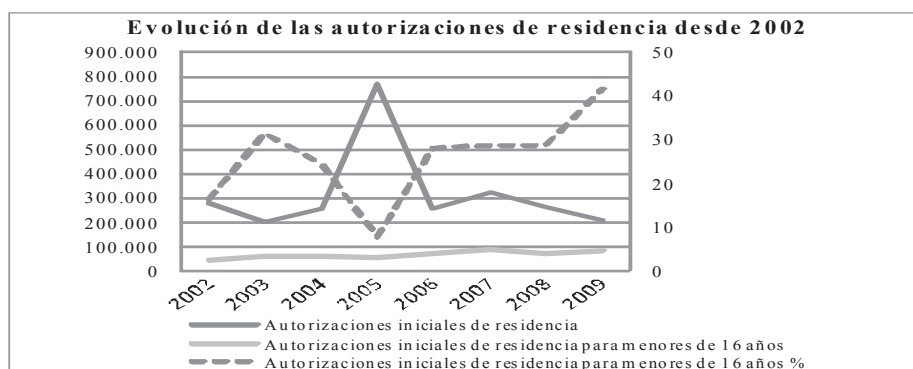


Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios del Ministerio de Trabajo e Inmigración, varios años.

Lamentablemente, la escasez de datos ofrece más dificultades a la hora de interpretar el proceso de reagrupación familiar anterior a 2007 en el caso de España. Sin embargo, una aproximación a este proceso puede realizarse en base a la información acerca de la evolución de las autorizaciones iniciales de residencia concedidas en España. Hay que advertir, sin embargo, que dichos datos deben ser interpretados con precaución, particularmente porque una autorización inicial de residencia no significa, necesariamente, una autorización de residencia concedida por razones familiares.

El Gráfico 9 pone de manifiesto que la concesión de estos permisos ha conocido un aumento espectacular en 2005, probablemente como consecuencia del proceso de regularización llevado a cabo por el gobierno socialista ese mismo año. Por otro lado, el descenso registrado desde 2007 podría ser relacionado con la entrada del flujo rumano, desde ese mismo año, bajo el régimen comunitario de residencia en España.

Gráfico 9. Autorizaciones iniciales de residencia concedidas en España desde 2002



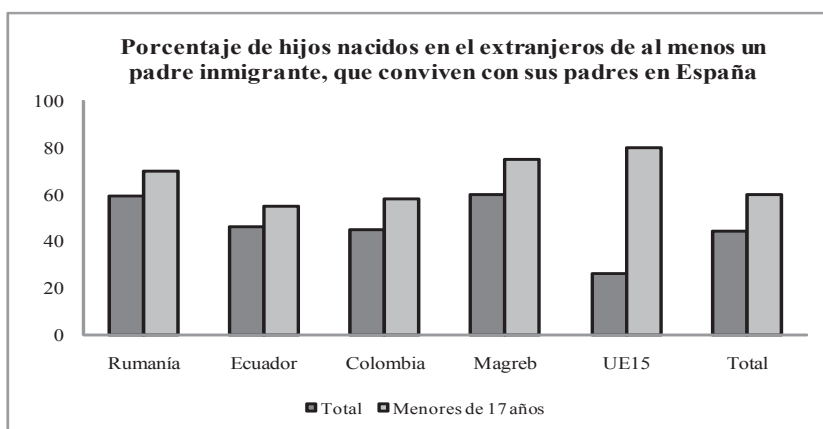
Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios del Ministerio de Trabajo e Inmigración, varios años.

Pese a estas fluctuaciones sustantivas en el número de permisos de residencia iniciales a lo largo de los últimos seis años, en el caso concreto de los menores de 16 años no se encuentran diferencias sustantivas, si nos fijamos en los datos en términos absolutos. Al observar este mismo dato, en la línea discontinúa del Gráfico 9, en términos porcentuales observamos un fuerte incremento del número de autorizaciones expedidas para menores desde 2005 y hasta finales de 2009, un nuevo dato aproximativo del aumento de la reagrupación de menores en la práctica migratoria española en los últimos años, y de la transición de España como país receptor hacia un nuevo ciclo migratorio, siguiéndose, por lo tanto, una trayectoria demostrada previamente para otros países del sur de Europa.

Resumiendo, los datos presentados hasta ahora han restringido el análisis a un examen de los flujos legales que entran en el territorio español vía reagrupación familiar. Sin embargo, en este punto conviene recordar el peso importante de los flujos de migración irregular que, como dijimos, es un rasgo estructural de los flujos migratorios a nuestro país. Por ello es más que probable que los datos que hemos presentado hasta el momento sean una infrarrepresentación de la magnitud real de la reagrupación familiar en España que, en muchos casos, se lleva a cabo al margen del procedimiento legalmente establecido.

Un último aspecto de interés es el del potencial de la reagrupación familiar en el futuro. Para este trabajo nos hemos aproximado a esta cuestión a través de los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2007), cuyos entrevistados son los extranjeros que han residido en España por un año o que tienen la intención de quedarse en España al menos un año. Los datos del Gráfico 10 indican que para 2007 el colectivo de los marroquíes, así como los comunitarios, incluyendo la comunidad rumana, estaba completando la reagrupación con relativa rapidez; mientras que los inmigrantes latinoamericanos, especialmente ecuatorianos y colombianos, son los que muestran un mayor potencial de reagrupación hacia el futuro. Hasta el año 2007, más de la mitad (60 por 100) de los extranjeros residentes en España se habían reagrupado con sus hijos menores de 17 años.

Gráfico 10. *Reagrupación de hijos nacidos en el extranjero, según la Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007)*



Fuente: Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007.

VI. CONCLUSIONES

El objetivo genérico de la presente investigación ha sido el de analizar el proceso de reagrupación familiar en el ámbito migratorio español, con particular énfasis en el caso de los menores como familiares reagrupables. Retomando parte de la literatura dedicada a la intensificación de este fenómeno en el centro-norte europeo durante el período de postguerra, el estudio se ha desarrollado conforme a dos líneas de análisis distintas, aunque interdependientes. Mientras que, por un lado, nos hemos concentrado sobre el diseño normativo de la política de reagrupación familiar, intentando subrayar su evolución reciente en el ordenamiento jurídico español, por otro, hemos prestado atención a los resultados de dicha política a través del estudio de la dimensión familiar de los flujos migratorios.

Junto con esto, los resultados obtenidos han sido contrastados con los de otros contextos receptores, intentando indagar sobre una posible convergencia entre las políticas de reagrupación familiar (y sus resultados) en los países del sur de Europa en contraste con aquellos que cuentan con una mayor tradición migratoria en el centro y norte del continente. Haciendo recapitulación de estas dos líneas, a continuación ofrecemos un breve repaso de los resultados más destacables de los apartados previos.

Comenzando por el diseño normativo de la política de reagrupación familiar, nuestro análisis pone de manifiesto que, a pesar de una tendencia reciente hacia una mayor restrictividad, la política española de reagrupación familiar todavía está definida en términos mucho más liberales que en otros países de nuestro entorno. El contraste de las referencias legislativas vigentes en este ámbito en distintos países europeos ha servido como evidencia empírica para comprobar la existencia de importantes diferencias entre las políticas de reagrupación familiar puestas en marcha en los antiguos y nuevos países receptores de inmigración en Europa. A diferencia de sus vecinos del centro-norte del continente, que cuentan con mayor experiencia en la gestión de flujos migratorios familiares, los países del sur (España, Italia, Portugal) parecen compartir una política más permisiva en lo que se refiere a posibilitar que los extranjeros residentes en su territorio puedan reagruparse con sus familiares.

Esta pauta inicialmente observada de que una mayor tradición migratoria se traduce en políticas más restrictivas en materia de reagrupación parece confirmarse, aunque de modo menos rotundo y con algunas excepciones notables como la de Suecia, también en el caso de los menores como familiares reagrupables. Pese a una mayor convergencia política de las normativas aplicables para esta categoría concreta, hemos observado que la existencia de requisitos adicionales para la solicitud de reagrupación puede desincentivar, en la práctica, la posibilidad de los extranjeros residentes de reagruparse con sus hijos menores de edad. De nuevo y tal como se ha apuntado las barreras institucionales parecen ser más frecuentes en la legislación de los antiguos países de inmigración en contraste con los nuevos países receptores del sur del continente. Por lo tanto, una primera conclusión relevante del estudio indica que casi todos los países del sur de Europa (excepto Grecia) siguen una línea de actuación política en materia de reagrupación familiar distinta (y más liberal) de la que implementan sus vecinos del centro-norte del continente.

Una segunda pregunta de investigación a la que aludíamos al comienzo tiene que ver con el momento que viven los países del sur de Europa como sociedades receptoras de inmigración. Tal y como explicamos en la introducción, la crisis del petróleo en los setenta junto al desarrollo de políticas más restrictivas de control de los flujos poblacionales de carácter laboral propició, en aquel momento y en esas sociedades, la transición a una segunda oleada migratoria con predominio de los flujos de carácter familiar. Dada la intensidad de los flujos laborales en la última década, el impacto de una nueva crisis económica de carácter global y el desarrollo de políticas más restrictivas en el ámbito laboral, ¿están las sociedades del sur de Europa transitando hacia un nuevo ciclo migratorio de un modo similar al que lo hicieron sus vecinas del norte hace cuarenta años? Atendiendo a los resultados de las políticas de reagrupación, es decir a la cuantificación de los flujos que tienen carácter familiar, nos atrevemos a dar una respuesta afirmativa a esta pregunta. Al plantear un contraste entre las características y la magnitud del proceso de migración familiar en los países del sur europeo, hemos demostrado que los flujos de carácter laboral empiezan a tener un rango secundario frente a la migración familiar. A la vista de los datos de la OCDE y la *European Migration Network*, dicha pauta de predominio de los flujos familiares es especialmente relevante en países como Italia, Portugal y Grecia. Por añadidura, los datos más recientes de 2008-2009 para España parecen apuntar en la misma dirección aunque la evidencia es, en este caso, menos rotunda.

Este proceso de asentamiento de los flujos migratorios en los países del sur de Europa se confirma también a través del análisis del proceso de reagrupación de menores de edad. En este sentido, los datos analizados nos han permitido comprobar el peso sustantivo de los menores dentro de la categoría general de familiares reagrupables, tanto en España, como en otros países del entorno europeo. A este respecto, hemos mostrado también evidencia de que en dos de los países del sur de Europa, Grecia y España la magnitud de los flujos de menores es mayor que en los países del centro-norte que cuentan con mayor tradición migratoria.

Destacando todos estos resultados, el presente artículo ha intentado aproximarse al panorama del fenómeno de reagrupación familiar en España y avanzar en una línea de investigación todavía escasa en la literatura especializada. Nuestros resultados apuntan hacia la reconfiguración de los flujos migratorios con destino, en los países del sur del Continente poniendo de manifiesto la complejidad y la relevancia de la dimensión familiar de estas nuevas migraciones.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ANGHEL, B. y VEGAS, R., «Reagrupación familiar de los inmigrantes en España. Incidencia en los gastos de protección social», *Colección Estudios Económicos FEDEA*, núm. 4, 2010.
- ARANGO, J., «Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración». *Arbor*, núm. 713, 2005, pp. 17-25.
- BLANCO, C., «Movilidad creciente y emergencia de nuevos enfoques migratorios», *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*, Anthropos, Barcelona, 2006, pp. 11-34.

- BOGENSCHNEIDER, K., *Family policy matters: How policy-making affects families and what professionals can do*, Lawrence Erlbaum, Mahwah, 2006.
- BRITISH COUNCIL, *Migrant Integration Policy Index*, Bruselas, 2007.
- CASTLES, S. y MILLER, M., *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Colosio, Zacatecas, 2004.
- CEBOLLA, H. y GONZÁLEZ-FERRER, A., *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de flujos a la integración de los inmigrantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
- CONSTANT, A., «Circular movement and time away from the host country», *IZA Discussion Papers*, IZA, Bonn, 2003.
- DUSTMAN, C., «Children and return migration», *Journal of Population Economics*, núm. 16, 2003, pp. 815-830.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *European Migration Network Studies: Family Reunification*, 2008.
- GÓMEZ CAMPELO, E., «La compleja aplicación de la directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar», *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 12, 2009, pp. 73-99.
- Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional de Inmigrantes*, 2007.
- Instituto Nacional de Estadística, *Revisión del Padrón Municipal*, 2010.
- GONZÁLEZ FERRER, A., «The process of family reunification among original guest-workers in Germany», *Zeitschrift für Familienforschung*, núm. 19, 2007, pp. 10-33.
- *Estrategias familiares y laborales en la emigración. Reagrupación familiar, elección de parejas y empleo de los inmigrantes en el país de destino*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2008.
- MESSINA, A., *The logics and politics of post-WWII migration to Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Anuarios de Estadísticas*, 2001-2010.
- MOCH, L., «Migration in the twentieth century», *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*. Indiana University Press, Indianapolis, 2003, pp. 161-197.
- MOYA, D., *La reforma de la Ley de Extranjería*, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 20/2009, 2009.
- OCDE, *International Migration Outlook*, OCDE Publishing, 2010.
- ROBILA, M., *Eastern European Immigrant Families*, Routledge, Nueva York, 2009.
- TRIANDAFYLIDOU, A., *Controlling migration in Southern Europe*, Real Instituto Elcano, ARI 8/2010, 2010.
- ZLOTNIK, H., «Tendencias de la migración internacional desde 1980», *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*, Anthropos, Barcelona, 2006, pp. 35-56.